

## 第10章 海上の安全の国際ルールと国内的執行 マ ラッカ海峡の海賊規制

著者	小中 さつき
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	559
雑誌名	国際ルール形成と開発途上国 - グローバル化する経 済法制改革 -
ページ	301-332
発行年	2007
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011816">http://hdl.handle.net/2344/00011816</a>

## 第10章

# 海上の安全の国際ルールと国内的執行

### マラッカ海峡の海賊規制

小 中 さつき

#### はじめに 問題の所在

海賊行為を規律する法は、現存する国際法のなかでも最も古い規則のひとつであるとされる（飯田 [ 1967: 149 ]）。また規則の内容が国連海洋法条約（海洋法条約）において明文化されているにもかかわらず、海賊行為の発生を抑えることは現代においても難しい状況である。最近では、海賊の武装化が進んだために海賊行為の内容が凶悪化したり、またアフリカのソマリア沖やインド、バングラデシュ沖での発生件数の増加など、海賊事件の多発地帯が世界的に広がりをもせている状況があり、発生件数の減少をみることは相変わらずできない<sup>1)</sup>。本章で対象とするマラッカ海峡に関しても状況は変わらず、2005年度は既遂事件が7件、未遂事件が5件発生している。そのなかの1件は日本船籍の韋駄天号の事件であり、武装した海賊によって船長を含む3人の乗組員が誘拐され、後に解放されるという内容のものであった。他にも日本が関係しているマラッカ海峡の事件として、1999年10月に発生した井村汽船が所有するパナマ船籍の「アロンドラ・レインボー号」事件をあげることができる。本件においては、船荷ごと船を奪取され、日本人船長を含む17人の乗組員が、救命いかだで海に投げ出され、2週間以上の漂流の末、救出された。外装を塗り替えられたアロンドラ・レインボー号は後に発見され、海賊

も逮捕された（読売新聞社会部〔2000〕）。

年間7万5000隻の世界の船がマラッカ海峡を航行し、日本についても輸入原油の約9割がマラッカ海峡を経由して日本に入ってきている。マラッカ海峡の安全を確保することは国際貿易にとっても日本経済にとっても非常に重要な課題であり、船舶の安全を脅かすことは、世界経済をも混乱させることになるのである。しかしながら、なぜ海賊行為を実効的に取り締まることができないのか、その原因はさまざまである。ひとつには、実際に起きている海賊事件と国際慣習法として成立している海賊行為の定義とが乖離していることがあげられる<sup>(2)</sup>。とくに事件が沿岸国の領海内で発生しているマラッカ海峡やマレーシア、インドネシア沿岸においてはそのことは顕著である。また冷戦構造が崩壊した1990年以降は、たとえばアフガニスタン紛争やカンボジアでの内戦で使用された武器を闇で安価に手に入れることが可能となり、海賊の武装化が進んだとされ、取締りを難しくしている（Ong〔2005: 67〕）、また1990年代後半のアジア経済危機の影響から、経済的に困窮したインドネシアをはじめとする沿岸国国民は収入源を確保するためのひとつの選択肢として海賊になっており（Valencia〔2005: 82〕）、海賊事件の内容はその質、量ともに大きく変化してきている。

こうした状況に対応しようと、国際社会はさまざまな国際組織やフォーラムを通じて、実効性のあるルール作りを行おうとしている。政府間国際組織としては、国連の専門機関のひとつである国際海事機関（International Maritime Organization: IMO）を代表としてあげることができる。しかし、この分野においてIMOと並んでもしくはそれ以上に積極的かつ実効的な活動を行っているのは、非政府国際組織（NGO）である国際商業会議所（International Chamber of Commerce: ICC）の附属機関、CCS（Commercial Crime Services）の部局、国際海事局（International Maritime Bureau: IMB）であろう。安全な国際通商を確保するため、海賊に関するルール作りや情報提供活動を行っている。

そのほかには地域的国際組織である東南アジア諸国連合（ASEAN）地域的フォーラムであるアジア太平洋経済協力（APEC）、ならびに二国間レベルでの

条約を通じて統一的なルール作りが行われている。

しかしながら、このようなルール作りの努力がなされているにもかかわらず、海賊行為を十分に取り締まることのできない第2の、そして最大の要因は、沿岸国が、作成されたルールを執行するための実効性のある制度を整えておらず、かつ制度を支えるもしくは制度を確立するための経済的な余裕をもっていない点にあるであろう。マラッカ海峡を航行することで恩恵にあずかっているのは、石油等の輸送ルートとして使用している日本をはじめとする海運大国であるのに対して、それらの国の船舶を守るために海賊を取り締まるのは、経済的に豊かとはいえないインドネシアやマレーシアといった沿岸諸国という構図が問題の解決を困難にしている。本章では、これまであまり検討されてこなかった、国際ルールを沿岸国がいかに国内法制度に取り込み、履行、執行していくのかという点にも焦点を当てることとする。単に海賊行為の取締りのための国内法が存在するだけでは問題は解決せず、実効的な取締りのためには、どのような措置が必要なのか具体的に検討する必要がある。

本章では以下のように論を進めていく。第1節では、第1に国際法が海賊行為の規制に関してどのような法を発展させてきたのか、その内容を確認し、第2にはそのうえで、現在のマラッカ海峡での海賊事件の実情と、既存の法との乖離という問題に焦点を当て、明らかにしたい。第2節では第1節での分析を前提に、既存の国際法の問題点を克服するためにさまざまなフォーラムがどのような国際ルールを作成しているのか、またルール作成のためにいかなる努力がなされているのかをみていくこととする。第3節において、本章のテーマの核心である、なぜさまざまな法が用意されているにもかかわらず海賊事件が後を絶たないのかという問題に迫りたい。つまり問題は国内法および国際法レベルにおいて海賊を規制するための法が存在しないのではなく、法を執行するための国内法上の法整備が行われていなかったり、東南アジア諸国が抱える経済的、政治的問題が障害となっていたりすると考えることができ、その障害とは具体的に何であるのか、そしてそれを克服するため

に、国際社会はどのような対策をとっているのかを検証する。

最終的には、海賊行為の規制に関する一連の分析を通じて、国際貿易上の利益や海上の安全を守るためにどのような国際ルールが作られ、そしてそれを国内で受容するにあたって、沿岸国である東南アジア諸国はいかなる問題を抱え、どのような対応策をとっているのかを明確にする。そのなかではNGOを含む国際組織が有する法主体性という、国際法の古くて新しい問題や、最近の海賊行為概念のテロ行為への安易な拡大傾向についても一定の示唆を与えることができると考える。

## 第1節 海賊行為の定義とその問題点

### 1. 法典化作業

海賊という言葉はヘロドトスやトゥキディデスの著作のなかにすでにみられ、古くから存在していたことは知られているが、その起源は不明である。しかしギリシャ・ローマ時代には海賊の取締りのための法がすでに存在し、イギリスにおいては、12世紀頃から海軍の建設とともに海上安全の確保が図られ、海賊取締りの裁判管轄権に関する文書が13世紀には存在していたという（飯田 [1967: 40]）。近代国際法という概念が登場する以前に、海賊はすでに「人類共通の敵（*hostis humani generis*）」として捉えられ、国籍国の保護を受けることはできず、海賊行為はすべての国が裁判管轄権の対象とすることのできる国際犯罪として認められていた（Lauterpacht ed. [1955: 609]）。とくにヨーロッパにおいては植民地貿易や海上の安全の確保がヨーロッパ諸国の共通利益として認識され、その利益を守るためにはすべての国が海賊を取り締まる権利を有するとするルールが確立し（Churchill and Lowe [1992: 169]）、それぞれ国内法において具体的な内容を規定してきたのである。

しかしながら、いかなる行為を取締りの対象とし、どのような刑罰を科す

かは長年各国の国内法にゆだねられてきたのであり、その内容はさまざまであり統一されてはいなかった（飯田 [ 1967: 78-110 ]）。

そうしたなか、19世紀後半から、不文法である国際慣習法を成文化するという法典化が、多くの学者によって試みられるようになった。20世紀にはいると、国際紛争の平和的処理のためには法典化作業が重要な役割を果たすという認識のもと、国際連盟の国際法法典化専門委員会は、海賊を国籍や領海といったトピックスと並んで法典化の対象として選択した。1926年には「海賊の抑止のための条文草案」が作成されたが、翌1927年には普遍的な合意を得ることが困難であることや、さらなる作業を行うほどには重要なトピックではないということから、法典化作業の計画から除外された（Rubin [ 1992: 1038 ]）。その一方で、ハーバード・ロースクールの研究グループが海賊に関する法典化を行い、1932年に「海賊に関する条約草案（Draft Convention on Piracy with Comments）」（全19条）を作成した（Harvard Research in International Law [ 1932: 729 ]）。この草案には、その当時までのさまざまな学者の著作、国内法や国内判例の資料がコメントとともに付されており、草案がそのまま条約として用いられることはなかったが、その後の法典化作業にとって大変貴重な資料となっている。

再び、海賊に関して法典化が試みられたのは、第二次大戦後の国際連合の時代になってからである。国際連合では、総会に与えられた国際連合憲章第13条「国際法の漸進的発達及び法典化を奨励する」という任務を果たすため、1947年に国連総会決議によって国際法委員会が設置された。委員会では、領海制度や公海制度といった海洋法の分野も法典化の対象とすることを決定し、そのなかで海賊に関しても取り上げることとなった。ここでの議論に大きな影響を与え、国際法委員会の草案の基礎となったのは、先に示したハーバード・ロースクールの条文草案であるが、しかし国際法委員会が実際的かつ政治的な対応を迫られたのに対し、ハーバード・ロースクールの条文草案はあくまでも論理的な精緻化を目指した点で大きな違いがあったともいわれる（Dubner [ 1980: 103-104 ]）。

国際法委員会は1955年に海賊に関して8カ条から成る草案を作成した。それは、1958年の第一次国連海洋法会議においてほぼそのまま採用され、「公海に関する条約（公海条約）」の一部として採択されることとなった。その後1973年から1982年に開かれた第三次国連海洋法会議においてさらなる海洋法の法典化が試みられたが、海賊に関しては公海条約の規定がほとんど修正されることのないまま、1982年の「国連海洋法条約（海洋法条約）」に踏襲された。第100条から第107条にわたって定義や、海賊の取締りに関する国家の権限についての規定がなされ、「人類共通の敵」である海賊について、公海上およびいずれの国の管轄権にも服さない場所での海賊行為には、すべての国が取締りのための強制権を有するとした。つまり公海上の船舶での海賊行為には、船舶の旗国のみが執行権をもつとする旗国主義の例外としての普遍的管轄権を認めたことになる。

## 2. 法と現実の乖離

ほぼ1世紀をかけて成文化の過程を経てきた海賊に関する国際法が、十分に海賊行為の規制を行っているのかといえ、答えは否である。前節で述べたように海賊事件は質、量ともに悪化の傾向を辿っているといつてよい。IMBの統計によれば、たとえばここ数年の既遂、未遂を含めた海賊事件の発生数をみても2000年が469件、2001年が335件、2002年が370件、2003年が344件、2004年が251件、また2005年は1月から9月の間だけで205件と、著しく減少しているというような分析をすることはできない（IMB[2005:5]）。また2005年の205件のうち82件が東南アジア海域で発生しており、実にそのうちの61件がインドネシア海域で起きている（IMB[2005:7]）。乗組員に対する暴力についても、身代金目当ての人質や、誘拐や脅迫、また殺害するケースも多く、行方不明者も年々増えており（IMB[2005:9]）、冷戦終結後の闇ルートでの武器の流入などとも関連して、凶悪化傾向が続いている。

このような状況に対して、国連海洋法条約が実効的な規制をなしえないの

は、法典化作業当初から抱えてきた問題のためであるということができよう。海賊の取締りは、19世紀にはいと海上犯罪として法が整備され、また近代的海軍によって法が執行されるようになり、実効的な規制が行われるようになっていた（飯田 [1967: 69]）。ゆえに、20世紀初頭の国際連盟における法典化作業は、すでにその作業自体の必要性が疑問視され、またその後の国際連合下で開かれた第一次国連海洋法会議においても、海賊は過去の問題で海賊の規制に関する規定をおく意味もないといった意見も出されるほどであった（横田 [1959: 368-369]）。最終的に採択された規定についても、その内容は18世紀の遺物であり、今日的な有用性はないといった意見も表明されていた（中村 [1995: 129]）。つまりこうした評価を受けることからわかるように、これらの規定は現代の海賊問題を克服するためのものではないのである。実効的な取締りという観点から、以下の海洋法条約の諸規定に関していくつか問題点を指摘することができるであろう。

#### 第101条（海賊行為の定義）

海賊行為とは、次の行為をいう。

- (a) 私有の船舶又は航空機の乗組員又は旅客が私的目的のために行うすべての不法な暴力行為、抑留又は略奪行為であって次のものに対して行われるもの
  - (i) 公海における他の船舶もしくは航空機又はこれらの内にある人若しくは財産
  - (ii) いずれの国の管轄権にも服さない場所にある船舶、航空機、人又は財産
- (b) いずれかの船舶又は航空機を海賊船舶又は海賊航空機とする事実を知って当該船舶又は航空機の運航に自発的に参加するすべての行為
- (c) (a) 又は (b) に規定する行為を先導し又は故意に助長するすべての行為

#### 第105条（海賊船舶又は海賊航空機の拿捕）



いずれの国も、公海その他いずれの国の管轄権にも服さない場所において、海賊船舶、海賊航空機又は海賊行為によって奪取され、かつ、海賊の支配下にある船舶又は航空機を拿捕し及び当該船舶または航空機内の人を逮捕し又は財産を押収することができる。拿捕を行った国の裁判所は、科すべき刑罰を決定することができるものとし、また、善意の第三者の権利を尊重することを条件として、当該船舶、航空機又は財産についてとるべき措置を決定することができる。

第1に挙げられるのは第101条の「私的目的」という海賊行為の目的についてである。海賊行為が「私的目的」のためになされるものと限定されたことは、公的目的や政治的目的のためになされる海上での略奪行為は海賊行為とはみなされないということになり、そのような行為に対する国家の普遍的管轄権は認められない。歴史的には、国家や反乱団体による敵国に対する略奪もあったが、そのような行為は海賊行為とはみなされない。このような規定の方法は、国家免除や政治的庇護、反乱団体といった主権との微妙な問題を回避するのに有用である（Dubner [1980: 62-63]）。しかし「私的目的」のみに海賊行為の目的を限定してしまうことは、1985年の政治目的のためのパレスチナ武装ゲリラによる船舶アキレ・ラウロ号の乗っ取り事件や<sup>(3)</sup>、最近の海上テロへの脅威等、現代の問題については、海洋法条約が何ら意味をもたないことになる（Constantinople [1986: 743]）。この点、実際の海上犯罪を取締る上では大きな問題が残されている。

第2に挙げられる問題は、海賊行為の行為地についてである。第101条には、「公海」もしくは「いずれの国の管轄権にも服さない場所」で海賊行為は行われると規定されている。このことは領域主権の排他性からみれば当然のことであり、ある国家の領域内で行われる船舶への暴力行為は領域国の、つまり国内法上の問題であり、国際法が規律する対象ではない。しかしこの点、東南アジアでの海賊事件の現状に照らしてみると、それらは公海上ではなく、港や領海内で停泊中、もしくは投錨中に多発している。しかしながら領海内

の問題とはいえ、マラッカ海峡の実際の利用国である日本などの海運大国が航行の安全や海上安全といった国際法上の法益保護のために、なんらの義務も負わなくてよいのかどうかについては疑問が残る。

第3には、拿捕の場所の問題を挙げることができる。第105条では、拿捕の場所に関して「公海」もしくは「いずれの国家の管轄権にも服さない場所」と規定している。しかしながら国連国際法委員会の草案では削除されたが、ハーバード草案では第7条に、自国領域内もしくはいずれの国の管轄権にも服さない場所において海賊船の追跡が開始されたときには他国の領域内へ追跡を継続することができ、また拿捕も可能であるとされた。この草案規定は、ハーバード・ロースクールの研究グループが、海賊船が領海内に逃げ込んで、追跡を逃れようとすることを防止することを目的としておいたものであった（Dubner 1980: 76）。領域主権の原則からは本草案規定の削除は当然であったかもしれないが、現在の状況からすると、このような取締りの方法も検討される必要がある。

公海条約および国連海洋法条約の海賊関連規定は、さまざまな国内法規定や国家実行が存在する中から共通項を導き出したことにより、非常に限定的な内容となっている（村上〔2001: 146: 〕）。これは、既存の国際慣習法の成文化という法典化作業の本来の目的は果たしているといえることができるかもしれないが、各国が定めている国内法上の多様な海賊に関する規定をほとんど排除することになってしまい、実際に適用する上では多くの制限を含む規定になっているといえるであろう。

次節では、果たしてこのような限界は国際法の原則に内在する問題であるのか、もしくは海賊の実効的な取締りのために乗り越えることができるものなのか、さまざまなフォーラムでの新たなルール作りを取り上げながら検討することとする。

## 第2節 海賊規制のための国際ルール作り

マラッカ海峡やシンガポール海峡など東南アジアでの海賊事件の発生地のほとんどは沿岸国の管轄権内である領海や港湾内であること、また行為の内容が凶悪化し、海賊の脅威が高まっていることに対応するため国際社会はさまざまな努力を重ねてきている。とくに問題となるのは、海賊の定義と取締りのための管轄権の問題であるが、2001年9月11日のアメリカでの同時多発テロ以降は、海上テロの脅威がこの分野のルール作りにも影響を与え、新たな展開をみせている。

### 1. IMOによるルール作り

海賊の取締りのために取り組む政府間国際組織として第1に挙げられるのは、IMOである。IMOは海洋法条約上の海賊行為の対象の外にある海上犯罪に対してもさまざまな対応を行っている。先にみたアキレ・ラウロ号事件は、乗客による船舶の不法奪取および船舶内での暴力行為であり、また犯人の目的は政治的なものであった。そのため海賊行為を、私的目的による私有の船舶の他の船舶に対する不法な行為と定めている海洋法条約(101条)を当該事件に適用することは困難であった。実際にも、被害者の国籍国であるアメリカの裁判管轄権は否定され、被害船の旗国であり犯人の所在地国であるイタリアが自国で訴追、処罰を行った。アメリカは当該事件を「海賊行為」として主張し、普遍的管轄権に基づいて自らの裁判管轄権を行使しようとしたが、結局は旗国主義を原則とする対応がとられた(ILM[1985:1515])。

この事件を受けて、IMOでは新たな条約作りがなされ、1988年に「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約(ローマ条約)」が採択された。本条約は国際テロリズム規制の文脈における、海洋航行の安全に対する不法な行為を取り締まることを目的としている。船舶の奪取、船舶内の人に

対する暴力行為、船舶や積荷の破壊、虚偽の情報による船舶の安全を損なうこと、および船内の人々の殺傷を不法な行為として規制する（3条）。また対象となる船舶は「一の国の領海の外側の限界若しくは隣接国との境界を越えた水域に向かって若しくは当該水域から航行し若しくは航行する予定である場合又は当該水域を航行し若しくは航行する予定である」ものとされている。

裁判管轄権は船舶の旗国、自国領域内で犯罪が行われた国、自国民により犯罪が行われた国に与えられ、また、容疑者が自国領域内に所在し、かつ引き渡しを行わない国は、義務的に裁判管轄権を設定しなければならない。さらに、自国内に常居所を有する無国籍者によって犯罪が行われた国、自国民が被害者である国、何らかの行為を行うことを強要された国は任意で裁判管轄権を設定することができる（6条）。

これらの規定からローマ条約が、公海条約や海洋法条約上の「海賊行為」の範疇には入らない、いわゆるシージャックといわれるような、同一船舶内での犯罪行為も取締りの対象としていることや、犯罪が「私的目的のため」に限定されていないことでこれまでの限界を乗り越えようとしていることがわかる。また船舶は領海外を航行する予定があれば、公海上でなく領海内にある場合にも取締りの対象となる。裁判管轄権に関しては、旗国主義、属地主義を原則とし、そのうえで属人主義や保護主義も採用されているが、容疑者所在地国が引き渡しもしくは訴追することを義務付けられている点では、ハイジャック関連のテロリズム規制の条約（「航空機不法奪取防止条約」「民間航空不法行為防止条約」）と同様の法的枠組み、つまり犯人がどこに逃げても必ず処罰することのできる普遍主義の体制を確保している。さらにIMOはテロ対策強化のため2005年10月にローマ条約の改正議定書を採択した<sup>(4)</sup>。

新たな現象を受け、既存の国際法の不備を補うべく従来の「海賊行為」の対象にならない犯罪行為を取り締まるために作られたローマ条約であるが、従来の「海賊行為」における法制度をシージャック等の海上犯罪に決して拡大するものではなく、国際テロリズム規制のための、海賊とは別の法枠組みの上に成立すると理解すべきであろう（村上〔2001: 153〕）。

こうした規制の動きの一方で、現実の東南アジアでの海上航行の安全に対する脅威は、沿岸国の港内や領海内で発生し、政治目的とは関係なくなされる強盗や乗っ取り、身代金目当ての誘拐といった行為によるものがほとんどである。そのため、それらの行為を取り締まるための有効な国際ルールは依然として存在していない。IMOの調査によれば、1995年から2000年に発生した海賊事件の内、南シナ海とマラッカ海峡では実に全体の86.5%が港内もしくは領海内で発生したとされている( IMO[ 2000: 4 ] )。したがって結局は沿岸国の積極的な取締りが、海賊の規制のための最も有効な手段のひとつということになる。

こうした認識のもと、海賊事件の増加および凶悪化に危機感を抱いたIMOは、1980年代前半から当該問題への対応を始めた。1983年に海上安全委員会( Maritime Security Commission: MSC )の草案をもとに総会で決議「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の防止策」( resolution A.545 ( 13 ) ) を採択した。ここで、IMOは「海賊行為」と共に「船舶に対する武装強盗( armed robbery against ships )」という新たな概念を導入することで、上述のような、沿岸国の領域内で発生する犯罪行為であっても国際的な重要課題であるという認識を関係国に与え、海賊行為および武装強盗を含む海賊事件全体の防止および抑制のためにあらゆる措置をとること、船主、船舶運行者、船長および乗組員に対してとるべき対策を助言すること、また自国船籍の船舶に対する事件発生の場合にはその内容についてIMOに報告することなどが関係国に要請された。

こうした対応がなされても依然、状況が改善されないため、IMOは1991年には決議「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の防止及び抑制」( resolution A.683 ( 17 ) ) を採択し、防止のための更なる努力および関係国間および船舶間で海賊に関する情報が十分に共有されることを関係国に対して求めた。つづいて1993年にMSCは、「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の防止及び抑制のための各国政府への勧告」( MSC/Circ. 622 ) および「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の防止及び抑制に関する船主、船舶運行者、船長及び乗組員への手引き」( MSC/Circ. 623 ) のより具体的かつ詳細な2つの回章を採択した。

これらは1999年に前年の地域セミナーでの提言を受けて改正されている（それぞれ、MSC/Circ. 622/Rev. 1, MSC/Circ. 623/Rev. 1）。

前者の勧告は、情報の確保や、捜査方法への助言、海賊対策のための行動計画の作成の要請や取締りのための管轄権について、関係国の協力に基づき、より実効的な体制を整えることなどを求めている。また海賊行為および武装強盗の情報を集め、情報を関係国および関係機関で共有することが、犯罪の防止や船舶が自衛策を講ずるために非常に有用であることが改めて確認されている。さらに、報告することによって自らの能力が疑われることを船長が恐れたり、捜査による運行予定の遅れ、また船主の保険料が増すことを懸念したりして、事件が報告されない例が多くあることを考慮し、報告した場合にいかなる不利益も当該船舶が受けしないような措置をとることを関係国に求めている（第13パラグラフ）。情報の収集には、マレーシアのクアラルンプールにある、ICC-IMBの機関である海賊情報センター（Piracy Reporting Centre: PRC）を活用することも提言されている（第10パラグラフ）。

また勧告は、海賊行為もしくは武装強盗により、領海の外にある海上で逮捕された者は、実質的当事国との合意によって捜査国の法の下で訴追されるとする。実質的当事国とは捜査対象船の旗国、事件発生地国、事件により自国の環境に重大な損害の発生もしくは脅威が生じた国、自国および管轄下にある人工島その他の施設に重大な危険が生じた国、自国民が死亡もしくは重傷を負った国、捜査に有用な情報を有する国、捜査を行っている国により事件との重大な関連が認められた国、乗組員、乗客、船舶および貨物に対する暴力の抑止もしくは証拠収集に関して援助を要請された国および海洋法条約に基づき抑止、臨検、拿捕の権利を行使した国をいう（第16パラグラフ）。さまざまな管轄権を根拠に実質的当事国の範囲を定め、海賊および武装強盗が必ず処罰されるよう、関係国全体で取締りを行うものとされ、とくに武装強盗について勧告では事件に関わることができる国家の幅を非常に大きく広げたといえよう。

また、共同パトロール等地域的協力も求められ、そのために締結すべき

「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の防止及び抑制に関する地域的協力協定草案」も提示されている（付属書5）。本協定草案では、定義の項で「船舶に対する武装強盗」の内容が空欄になっているが、これは、定義については協定を締結する当事国の裁量で決定することであり、つまり関係国間での合意がなされた場合には、「海賊行為」とは看做されない行為をも協定上は犯罪として、「海賊行為」と同様に取り締まることを可能とするものである。

MSCはさらに2000年に回章「海賊行為及び船舶に対する武装強盗の犯罪の捜査のための慣行綱領案」を採択（MSC/Circ. 984）し、2001年には総会決議としてあらためて採択した（resolution A.922）。本綱領案では、協定草案とは異なり、武装強盗を「海賊行為」以外の、一国の管轄の下に服す領域でなされた、船舶、もしくは船舶上の人、財産に直接向けられた不法な暴力もしくは抑留行為または略奪行為としてはじめて定義する。このことは、たとえ、自国の管轄内での海上暴力であっても、それは決して当該国家の利益のみを侵害したのではなく、国際的な問題であるがゆえに十分な捜査を行うことが沿岸国に求められていることを認識するうえで重要な文書である。公海上では旗国のそして領海内では沿岸国の捜査のための執行管轄権が認められており、従来の国際法の原則を破るものではないが、領海内の事件であっても、従来のような沿岸国の排他的な主権が行使されるのではなく、船舶の旗国や乗組員の国籍国等、さまざまな利害関係国が存在することから、沿岸国間での捜査のための合意締結や関係国や国際機関との間での協力が求められている。

海上の安全という点からは、本来海賊行為を対象とするものではないが、IMOがその前身の政府間海事協議機関（Inter-Governmental Maritime Consultative Organization: IMCO）の時代の1974年に採択した「海上における人命の安全のための国際条約（Safety of Life at Sea Convention, SOLAS条約）」も重要な条約である。本条約は船舶の構造や設備、救命設備についての基準を定め、海上での人命の安全を促進するものであるが、2002年10月に開かれた海事保安に関する外交会議で、前年の、アメリカでの9.11同時多発テロを受け、海上テ



口の脅威から人命を守るための大きな改正がなされた。最も重要な改正点は、新たに追加された、XI-2章「海上の保安を高めるための特別措置」および義務的規定であるA部と勧告的規定であるB部とから成る「船舶と港湾施設の国際保安コード(International Ship and Port Security Code: ISPS Code)」である。これらは、船舶の破壊や不法奪取、不正開梱等、貨物や重要な船舶装置に手を加えること、密航者の乗降、大量破壊兵器の密輸や海上からの攻撃、船舶自体を武器として使用するといった脅威を想定して、船舶と港湾施設の安全を守るために十分な設備や装置を備えているかなどの船舶保安評価を行うことや、さまざまな保安上の設備計画を作成したり、船舶に対して一定の装置を備えることを義務づけることなどが国家に要請されている。管轄権の問題や定義の問題とは別の観点から「海賊行為および武装強盗」の抑止や発生した被害を最小限にするためには実際的で有効な手段であると考えられる。

## 2. ASEANでのルール作り

普遍的な広がりをもつ国際組織に対して、地域的なフォーラムとして東南アジアの海賊の取締りに取り組んでいる組織としてはASEANを挙げることができる。2002年の「ASEAN国境を越える犯罪撲滅のための行動計画」を履行するため、海賊に関する合意がなされ、国内法の整備、情報の交換、捜査における国家間協力や共同パトロールを行うことが決められた。注目すべきは、海洋法条約43条に基づき<sup>(5)</sup>、国際海峡の利用国や関係国際機関に対して技術的な協力を求めているという考え方である。同規定は合意を前提としての協力であり、日本などの海峡使用国に協力を義務として課すことは難しいが(島田・林編[2005: 47])、東南アジア諸国にとって取締りのための一番の障害である資金や技術力の不足という問題を解決するには、利用国に対しても同43条を根拠に、すべての国の航行の利益を守るという観点から相応の協力を求めている必要がある( Djalal [2005: 150-151] )。

また、東南アジアを含むアジア太平洋地域における政治や安全保障分野を



対象とする地域的な対話のフォーラムとして、海賊の問題にも取り組む、1994年より開始されたASEAN地域フォーラム(ARF)を挙げることができる。ARFは対話を通じて、信頼醸成を図り、予防外交を行い、紛争を平和的に解決することを目指すものである。海賊の規制に関しては、2000年に海賊や不法入国を主に扱う専門家グループを設立し、2003年の第10回閣僚会合において「海賊行為及び海上保安への脅威に対する協力に関する地域フォーラム声明」を出している。この声明では海賊行為が国際的な貿易活動の阻害要因であることや、海賊行為がアジア太平洋地域に共通の重大問題であり、地域的な協力が規制のための絶対的な条件であることを確認している。ただし、テロ対策が海賊行為の規制にも有効であるとしているが、この点については、確立した国際法上の海賊に関する法制度が、定義の明確でないテロ行為についても安易に適用されたり、また逆にとくに9.11の同時多発テロ以降にみられる各国のテロへの超法規的な対応が海賊にもとられたりする危険性を含んでいる。

東南アジア諸国の海賊に対する問題意識を高めるためには有効な対話ではあるが、各国に義務的な対応を迫ることは行っていない。従来の不干渉主義から脱却すべきとする意見もあるが(Chaikin [2005: 130])、しかし不干渉主義を貫くASEANのフォーラムとしては拘束力のある文書を作成することはできず、内容も具体的な提案措置ではなく、地域的な協力を各国に要請するにとどまらざるを得ないであろう。

### 3. 万国海法会によるモデル国内法

万国海法会(Comité Maritime International)は、ベルギーに置かれた1897年設立の海事専門の非政府国際組織であり、海法の国際的統一を目的とするものである。現在、57カ国56の海法会によって構成されている。これまでも多くの海法に関する統一条約を作成し、ブラッセル海事法外交会議で採択されてきた。海賊の統一法については1997年の理事会でアメリカ海法会によりワーキング・グループの設置が提案および承認され、翌1998年には「海賊行

為及び海上暴力行為に関する法律の統一に関する共同国際ワーキング・グループ」が、ボルチック国際海運協議会 (Baltic and International Maritime Council: BIMCO)、国際海運会議所 (International Chamber of Shipping: ICS)、インターポール (International Criminal Police Organization: Interpol)、国際船主責任相互保険組合 (International Group of P & I Clubs: IGP&I)、ICC-IMB、IMO、国際運輸労働者連盟 (International Transport Workers' Federation: ITF)、国際海上保険組合 (International Union of Marine Insurance: IUMI)、国連法務部海事・海洋法課 (United Nations Office of Legal Affairs, Division of Oceans Affairs and Law of the Sea: UNOLA/DOALOS) によって組織された。海運会社、保険会社、船員組合、海事を専門とする国際組織等、海賊の取締りに関連するすべての団体が一堂に会するグループとなった。

ワーキング・グループは2000年に「海賊行為及び海上暴力行為に関するモデル国内法 (Model National Law on Acts of Piracy and Maritime Violence)」(中谷 [2001: 62-67]) を作成し、2001年の万国海法会シンガポール会議で検討がなされることとされた (CMI [2000: 418-423])。2001年のシンガポール会議では、会議での審議の結果を受けてワーキング・グループによって最終草案が作成され、理事会の採択後に、各国海法会に送付し、自国政府に対してモデル国内法に則った国内法の整備を促進、またIMO総会での承認を求めることが決議された (中谷 [2001: 70-71])。

モデル国内法の主要な目的は、いかなる海賊行為、海上暴力行為も関係国の訴追や処罰の管轄の外に置かれないこと、もしくは犯人の引き渡しが行なわれること、また海洋法条約やローマ条約が十分に実効性をもつようにすること、ローマ条約の非当事国についてもモデル国内法を国内法化することでローマ条約の規定の内容が統一的に適用されること、さらにはすべての対象犯罪が国内当局と関係国際機関に報告されることにある。

モデル国内法の問題点は、あらゆる海上犯罪を取締りの対象としようとしたため、海賊行為と海上暴力に関する法をすべて取り込むことになってしまったことにある<sup>(6)</sup>。本論との関係で問題となるのは定義と管轄権であ

る。モデル国内法では、海洋法条約上の海賊行為、国内法上の海賊行為およびさまざまな海上暴力を規制の対象としている（Sec I）。管轄権については、海洋法条約上の普遍的管轄権や旗国主義、属人管轄権、受動的属人管轄権が採用されている。対象の外に置かれる海上犯罪がないように、海洋法条約上の「海賊行為」と国内法上の海賊、および先にみたローマ条約で規定された海上犯罪すべてを含む形となっている。とくに、海賊行為および海上暴力がともに未遂や教唆幫助の場合を含むとする規定はローマ条約に順ずるものになっており、このことは犯罪の準備、計画、実施について実行集団の編成と運営を指導した者をも訴追の対象とすることを可能とするものであり、海賊行為を超えて国際テロ行為の取締りを目指したものとなっている（山本 [1992: 233]）。しかしながら「海賊行為」に関する法制度と、ハイジャックなどのテロ関連条約の法枠組みをもつローマ条約の制度とを一つの法の中に取り込むことは、法的な破綻をきたすことになるのではないだろうか。今後各国がどのように対応するのか注目すべきであろう。

本節でみてきたように、海賊についてのルール作りは現実の問題を解決すべく努力がさまざまなフォーラムにおいてなされてはいるが、現状に対応しようとするがために法的には混乱を招いていることも否めない。東南アジアにおける海賊事件の特徴をみると、国内法に基づく規制の強化は海賊の撲滅に最も効果的な方法であるが、さまざまな国際ルール作りの動きに対応して、果たして国際社会、とくに東南アジア諸国がその実現のためにどのような措置をとっているのか、次節で検討することとする。

### 第3節 国際ルールの実現

拘束力をもつ条約や宣言・声明などの非拘束的文書、またモデル国内法の提示といったさまざまな形式を用いて、国際社会が海賊の撲滅を目指していることは前節でみてきたとおりである。しかしながら、実際にそれらのルー

ルが取締りのために実効性を有するかどうかは、ルールの実現のための国際機関や各国家での対応が重要なかぎを握っている。さまざまなフォーラムでのルール作りが議論の段階を超えておらず、十分にはルールの内容が実行されていないとする批判もあるが(Valencia[2005: 116-117]), ルールの実現に関して国際社会がどこまで真剣に向き合っているのかを本節では検証する。

## 1. ICC-IMBの働き

ICCは1920年設立の非政府国際組織であり、国際貿易の促進、自由かつ公正な競争原理に基づく市場経済システムの発展、世界経済に関するさまざまな問題への提言を活動の目的とする。政策提言や、国際取引慣習に関する共通ルールの作成の推進、仲裁裁判の分野でも活躍しているが、国際貿易の安全という観点から海賊事件の規制に関しても積極的に活動している。ICCの下部機関であるIMBは1992年にマレーシアのクアラルンプールに海賊情報センター(PRC)を創設した。PRCは現在、22の海運大国を中心とする世界各国の船主協会や船員組合、保険組合等の基金により運営されている、日本からも日本船主責任相互保険組合が出資を行っている。PRCの主要なサービスは、海賊に関する情報の提供にある。さまざまなフォーラムで常に確認されているように、海賊事件に関する情報を国家や海運関係者が共有することは、危険海域の運行に注意を払い、また船舶が現状に即した防御策をとるために有効であり、事件の防止に大きく寄与することになる。また事件が発生した場合にも、事件に関して集められた情報をPRCが関係国に通報することでより迅速な対応ができることになる。先述のアロンドラ・レインボー号事件でもPRCは事件発生をすばやく関係国や海運会社に提供し、海賊により奪取されたアロンドラ・レインボー号の追跡情報の提供は、インド沿岸警備隊による当該船舶の奪還にもつながった。

PRCは事件が発生した際には、当該船舶からもしくは異常を察知した海運会社などから通報を受け、関係国の当局および船主に連絡し、当局に対し適

切な対応を要請する。一般にはPRCからの要請に対して、関係国は迅速に対応するといわれる<sup>(7)</sup>。収集した海賊事件に関する情報は、インターネット上で公開され毎週更新されている（Weekly Piracy Report）。これにより、最新の情報を航海中の船舶でも情報を確認することができる。また、海賊事件に関して、地域別の発生数や事件の内容による分類等、さまざまな統計を3カ月ごとおよび年報として発行している。

またPRCが扱う海賊事件は、海洋法条約上の海賊行為とその他の武装強盗も含むものとして、IMBは以下の定義を採用している。

#### 海賊行為及び武装強盗

窃盗若しくは他の犯罪を行う明らかな意図をもって、かつそれらの行為を助長するために暴力を用いる明らかな意図若しくは能力をもって船舶に乗船若しくは乗船しようとする行為

この定義は、船舶が海上で停泊中もしくは投錨中の場合も含み、また既遂および未遂両方の行為を含むものとしている。IMBがこのような定義を採用しているのは、ほとんどの船舶に対する攻撃が、国家管轄権に服す場所となされており、海洋法条約では対象外にされていることをその理由としてあげ、第2節1.ですでにみた、IMOのMSC回章「海賊及び船舶に対する武装強盗の犯罪の捜査のための慣行綱領案」はその対象とする犯罪について、IMBと同様の趣旨の定義を行っており、その対応をIMBは高く評価している（IMB [2005: 3]）。

第2節でみてきたように、海上の安全を確保するためには、海洋法条約上の海賊行為とその範疇の外にある武装強盗との両者を取り締まる必要があることは、各国一致の認識であり、さまざまな国際ルールも両者を対象とするようになってきている。ただし武装強盗については国家管轄権の問題から、依然として沿岸国以外の国家がとりうる規制措置は必然的に限られたものになってしまう。しかしながら国際貿易の促進を目的とし、そのための海上の

安全の確保を目指すIMBにとっては、犯罪行為地にかかわらず、あらゆる海上での暴力行為が活動の対象となるべきであり、また立法機関でも法執行機関でもない、情報の収集、提供という活動については、管轄権の問題も生じることではなく、IMBは実状に即した対応をとることができるといえよう。

さらにPRCの有用性とは、非政府国際組織であるということである。これは、たとえば海賊事件が発生した場合に、PRCは直接沿岸諸国に対して海賊船や、また船舶が不法奪取された場合には直ちに被害船の搜索等を要請するが、同じ状況で被害船の旗国が沿岸国に同様の内容を要請しようと思えば、沿岸国の主権を尊重した形での正式な外交ルートを通じてのものとなり、迅速な対応を望むことはあまりできない。これに対してPRCであれば、国家間の主権問題とはならず、要請を受けた国家も主権国家としての体面を汚されることもなく行動に移すことができる。情報を収集する際にも、PRCが国家机关や政府間組織でないことは通報を容易にしている<sup>(8)</sup>。

国家とは別のレベルでのPRCの活動は、各国家の犯罪の取締りという執行行為を助けるのに非常に有効な方法であるといえよう。

## 2. APECの対応

APECにおいても、海賊に関してさまざまな形での協力体制を確保することが首脳会議等で確認されている。各国家での海賊の取締りを促すという意味では、とくに、STAR (Secure Trade in the APEC Region) イニシアティブが注目されよう。STARイニシアティブとは、2002年10月のAPEC首脳会議でアメリカの提唱により採択された「テロリズムとの闘い及び成長の促進に関するAPEC首脳声明」<sup>(9)</sup>に盛り込まれたものである。この声明は2001年9月11日のアメリカでの同時多発テロおよび2002年10月のバリでの爆発事件を受けて作られたものである。APEC域内での安全な貿易を確保するため、貨物、船舶、航空、旅客といった分野ごとにいかなる取組が各国においてなされているのか、またこれからの計画やキャパシティ・ビルディングについての情

報を共有し、協力を促進することを目的としている。年1回のSTAR会合では、国家や国際機関での取組の内容が報告されている<sup>(10)</sup>。

STARイニシアティブはテロ対策を目的としたものであるが、海上交通の保安強化も対策の目的のひとつとされ、PRCとの連携を保ちながら、海賊の撲滅を進めていくことも提唱されている。また先にみた改正SOLAS条約や付属文書のISPS Codeの履行もSTARイニシアティブのなかで重要な課題として捉えられ、ISPS Codeにおいて政府に義務づけられている、船舶保安計画および港湾施設保安計画の履行<sup>(11)</sup>をどのように促進していくべきかが2004年の第2回のチリ会合において審議されている。ISPS Codeは具体的な方策を各国に義務づけるものであり、また船会社も国際航行を認められるためには、十分な保安装置を船舶が備えていることが求められ、対応せざるえないものとなっている。STAR イニシアティブによって各国の履行状況を確認していくことは、安全強化のための各国の対策を促進し、海賊の規制に関しても非常に有効な手段といえるであろう。実際に各国家は毎年締約国会合においてISPS Codeの履行に関する進捗状況を詳細に報告している。船舶の安全装備や港湾施設の安全が、各国毎の問題ではなく、国際社会全体に共通の問題であるという認識を高めることにもなるであろう。

### 3. 東南アジア各国の対応

東南アジア海域で発生する海賊事件の多くが領海内で発生していることから、沿岸各国が実効的に海賊を取り締まれば、問題は解決することになるが、それが困難なために国際ルールが作成され、さらにその具体的な実施や履行のための協力体制が必要となってくる。国際的なフォーラムにおいて、海賊の取締りが重要な課題であるという認識は沿岸諸国にも共通のものとなってきたと思われるが、国際ルールの履行に関して依然として各国はさまざまな問題を抱えており、そのような状況下でどのような措置をとっているのかをみてみることにする。



取締りにおける最大の障害は、すでに述べたように沿岸諸国の資金的、技術的な能力の不足にあるといえる。また日本をはじめとするマラッカ海峡やシンガポール海峡の海峡使用国の船舶の安全を守るために、海峡が領海であるがゆえに海峡沿岸国である東南アジア諸国が取締りのための人的、経済的な犠牲を払わなければならないという不公平感も、十分な取締りが行われないう一因であろう。したがって、これらの問題を克服することが実効的な海賊の取締りにつながることに思われる。

そのためのひとつの方策としては、最近のアジアにおける海運大国日本のイニシアティブによる協力体制の強化があげられる。アロンドラ・レインボー号事件を受けて、1999年11月のASEANサミットにおいて当時の小渕首相が提案した東京海賊対策国際会議が2000年3月と4月に、アジア15の国および香港の海上警備機関責任者が参加して開かれた。会議では、海賊の国家および民間レベルでの警備の強化、国内法の整備、また国際協力の促進などが話し合われ、「東京アピール」「モデルアクションプラン」および「アジア海賊チャレンジ2000」が採択された<sup>(12)</sup>。これらの文書に基づき日本は東南アジア諸国に対して、技術的、経済的な支援を行っている<sup>(13)</sup>。

また2001年には小泉首相により「アジアにおける海賊行為及び船舶に対する武装強盗との戦いに関する地域協力協定（地位協力協定）案」が提唱された。同協定案は2004年に開かれた東京での政府間会合において、16カ国（ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム、中国、韓国、インド、バングラデシュ、スリランカ、日本）の参加を得て採択され、2006年9月に発効した。本協定は、情報共有センターをシンガポールに設立して情報を交換し、容疑者の逮捕や被害船舶の発見を容易にし、また犯罪人引き渡し等における二国間協力を促すものである。センターを自国に設置すべきと主張するインドネシアやマレーシアを除く、参加国中14カ国が批准している。一方、アメリカは地位協力協定と並行して、海賊対策およびテロ対策を含む「地域海洋安全保障構想」を独自に提唱していたが、自国の主権をアメリカにより制限される可能性に危惧



を抱く、インドネシアやマレーシアが強く反発したため、2005年4月、アメリカは自らの構想を断念し、地位協力協定発効後に当該協定に参加することを表明している。

日本やアメリカのイニシアティブによるこのような制度が東南アジア諸国により簡単には受け入れられないところに、発展途上国としてのこれら諸国が自らの主権を大国から必死に守ろうとする姿をみて取ることができるであろう。資金面や技術面での援助は、たとえば海洋法条約43条を根拠にして海峡利用国に求めるという態度をとることもできるが、海峡利用国の軍艦が沿岸国領海である海峡のパトロールを行うことは絶対に認められない。とくにアメリカによる構想は、テロ対策とさえいえば、安易に主権を制限することが可能となる危険性に沿岸諸国は強く反発したといえよう<sup>(14)</sup>。

こうしたことから、海賊については基本的には海洋法条約の規定を超えることは難しく、武装強盗という新たな概念を導入したとしても、その規制は領域主権を尊重したものとならざるを得ない。したがって、領海内で発生する海賊事件を実効的に取り締まるには、沿岸国自体の取締りのための能力を向上させることが最も有効な方法である。

そのなかのひとつの手段として海上法執行機関の整備が挙げられよう<sup>(15)</sup>。各国とも自国の管轄下での海賊や海上暴力を国内法上、犯罪行為として規定してはいるのに<sup>(16)</sup>、海賊事件が減少しないのは法が存在していてもそれを執行するための制度が整っていないことにある。こうした状況において、沿岸諸国は、先述の日本からの支援を受けて法執行機関に関する国内法の整備を行っている。またマレーシア、インドネシアおよびフィリピンはコーストガードの整備、強化を図っているが、これらの国の問題点のひとつは従来からの海賊や海上犯罪取締りのための執行機関が一国のなかでさまざまに存在し、関係諸機関の管轄権の配分が明確にされていないため、実際に事件が発生した場合に各機関の権限関係が非常に複雑なものとなっていたことにある。

マレーシアでは、2005年11月に、それまでの海上警察、漁業局、税関、海事局、海軍、国家安全保障部局等12の法執行機関を統合したマレーシア海上

法執行庁 (Malaysia Maritime Enforcement Agency) が設立された。フィリピンのコーストガードは、アメリカの施政下の1901年に設立されたが、海上安全に関わる専門の人材育成と海上安全体制の整備という観点から、1998年に海軍から独立して運輸通信省の直轄となった。インドネシアにおいても、現在、海軍、海上警察、海運総局および海洋漁業省が重複する形で海上法執行権をっており、権限を調整する海上治安調整機構 (BAKOLKAMLA) の設立を準備している。日本はこれらの機関に対して、国際協力機構 (JICA) を通じて海上保安庁から専門家を派遣し、組織や政策に関して指導を行ったり、人材育成プロジェクトの立ち上げを支援したり、また合同訓練を行ったりしている。物的な支援として船艇の提供も行っている。

こうした国家ごとの取組のほか、インドネシアとシンガポール、インドネシアとマレーシア、マレーシアとフィリピン、マレーシアとシンガポールといった形で、近隣国との共同パトロールや、追跡権の調整を行う条約も締結されている (Djalal [ 2005: 149-150 ] )。

東南アジア海域の海上の安全を守るためには、海洋法条約上の「海賊行為」だけでなく、領海内での「武装強盗」の取締りが必要であることは国際的および地域的レベルでのさまざまなフォーラムにおいて何度も確認され、その認識は高まっている。武装強盗の取締りに関して、沿岸国以外の国家が積極的な措置をとるためには、事前の合意が必要であるが、各フォーラムでの合意内容を執行するために各国家において、また二国間レベルでさまざまな取組がなされている。それらの対策が功を奏してか、ICC-IMBによると2006年は3月まで、マラッカ海峡での海賊および武装強盗は1件も報告されていない (IMB[ 2006: 13 ] )。ようやく整備が始まったコーストガードなどの海上法執行機関に、群島国家であるインドネシアやフィリピンといった国の群島水域内すべてを十分に警備することを求めるのは酷なことであり、それらが求められている役割を十分に果たすためにはまだ時間を要するであろうが、長期的な観点からすれば、各国の法執行機関の整備という形で取締り能力を高める方法は、海賊の取締りにとって非常に有用であるといえるであろう。

## おわりに

冷戦構造の終結後、武器の流入による海賊事件の凶悪化や経済の悪化により、海賊の増加という状況が生じてしまったが、このことは逆に、海賊が世界経済にとって大きな脅威であることをさまざまな国際フォーラムを通じて各国が認識する機会ともなった。その結果、海賊の取締りのためのルール作りや国内的な法執行機能の強化が、政府間国際組織、地域的フォーラム、NGO、二国間協定を通じて行われるようになった。最後に今後さらに検討を要すべき問題をいくつか指摘することで本章を閉じたい。

ひとつにはさまざまなフォーラムのなかでもとくに、NGOであるICC-IMBの働きに注目すべきであろう。NGOが国際法主体性という観点から、国際法制度の形成と実施に関していかなる機能を果たしているのかについては、国際法学においてその理論的枠組みの確立はいまだ発展段階にとどまるが<sup>(17)</sup>、ICC-IMBは国際制度の実施過程において、つまり海賊の取締りという国際的要請を果たすことにおいてそれを促す、実施の役割を担っているといえる(柴田[2005: 14-15])。PRCが情報を収集し、国家や海運会社に情報を提供することで、事件の防止や取締りの実効性を高めることになり、国際ルールの実施のうえでNGOであるPRCが重要な機能を果たしていることは否定できないであろう。

また、海賊の定義については、2001年の同時多発テロ以降、海上安全の確保という観点から、テロとの境界線が曖昧になってきている。確かに海賊対策とテロ対策は共通するところが多くあり、ISPS Codeに基づく港湾施設や船舶の安全のための対応策はどちらにも有効であろう。しかしながら、旗国主義の例外である普遍的管轄権を採用する海賊制度を、テロ行為に安易に拡大することになってしまっは国家主権の侵害にもつながりかねず、慎重な対応が必要であろう(Valencia[2005: 64-65])。海洋法条約上の海賊行為があまりにも限定的な規定であるがために、現状の海賊事件を十分に取締まるこ

とができないという問題はあるが、ローマ条約の批准さえ行っていないマラッカ海峡沿岸国が、領海内の取締りに関して、自らの主権を制限するような合意を結ぶ可能性は非常に少ないと思われる。ローマ条約の批准がIMOをはじめとするさまざまなフォーラムで各国に要請されたり、先にみたように、テロ対策のためにローマ条約の改正が行われたりされているが、定義することも困難な「テロリズム」という行為を安易に「海賊行為」と並列的に扱うことには国際社会は十分な注意を払う必要があるであろう<sup>(18)</sup>。それぞれの犯罪に関して国家がとりうる措置は別々の法制度として検討すべきである。

そうであるからこそ、主権の壁を越えて海賊の取締りを図るとき、NGOの働きや国家間の対話を促進するための非拘束的文書は、即効性はないかもしれないが、沿岸諸国には最も受け入れやすいものであり、さらには、関係国間でのパトロールや海上警察権行使のための協力関係の強化、技術的経済的支援によって沿岸国自らが海賊行為および武装強盗を積極的に取り締まるよう促すことが実効的な方法であるといえよう。今後、国際社会は、さらに沿岸国の積極的な規制を促し、法執行能力を高めるためのルール作りを行っていくことが求められると考える。また同時に、沿岸国を中心とする二国間レベルおよび地域レベルの条約は、海賊行為や武装強盗の取締りに関する新たな法制度の確立を促進することにもなるであろう。

〔注〕

- (1) 国際商業会議所のホームページで、毎週の海賊情報や年次報告が公開されている。<http://www.icc-ccs.org/prc/piracyreport.php> (2006年12月28日アクセス)。海賊事件の発生件数は、2000年は469件、2001年335件、2002年370件、2003年445件、2004年325件、2005年276件となっており、2005年はインド洋津波の影響で減少したともいわれ、減少傾向にあるとはいえない。地域別では東南アジアが全体の4～5割を例年占めているが、以前は1割程度であったアフリカ海域が1997年以降は3割を占めるようになっている。乗組員の被害状況についても殺害や傷害、また人質に取られる件数が増加している。
- (2) 本稿では、国連海洋法条約101条で定義される行為を海賊行為とし、海洋法

条約の定義の外にある領海内および公海上の犯罪すべてを含めて、海賊事件と定義することにする。

- (3) 1985年10月7日、イタリア船籍のクルーズ船アキレ・ラウロ号は、エジプト沖を航行中、乗客として乗船していた4名のパレスチナ武装ゲリラによって公海上で乗っ取られた。乗取犯は420名の乗員と乗客を人質し、またそのうちの1名のアメリカ人を殺害して、イスラエルで拘禁中のパレスチナ人50人の釈放を要求した。乗取犯は、国外退去を条件に罪に問われることなく、エジプト当局に投降し、人質は解放された。しかし、犯人を乗せてカイロからチュニジアに飛行中のエジプト機は、米軍戦闘機によってイタリアのNATO軍基地に強制着陸させられ、イタリアが犯人の身柄を拘束して自国の裁判に付した。アメリカは犯人の引き渡しを要求したが、イタリアにより拒否された。
- (4) 海上テロおよび大量破壊兵器拡散防止のため、海上テロを引き渡し犯罪とすることや、旗国の許可の下、旗国以下の国の官憲による公海上での船舶の臨検を可能とするなどの改正が行われた。
- (5) 国連海洋法条約第43条  
海峡利用国及び海峡沿岸国は、合意により、次の事項について協力する。  
 (a)航行及び安全のために必要な援助施設または国際航行に資する他の改善措置の海峡における設定および維持  
 (b)船舶からの汚染の防止、軽減及び規制
- (6) モデル法の問題点については、日本海法会海賊小委員会のリポーターとしてモデル法を検討し、2001年の万国海法会のシンガポール会議に出席した中谷教授による報告に詳しい(中谷[2001: 43-71][2003: 797-800])。
- (7) ただし、PRCのチョン所長によると、海賊事件は、土曜日と日曜日を挟んで船主や荷主の対応が遅れるように、金曜日に発生するケースが多いという。
- (8) チョン所長によれば、事件発生の際に船主が、情報提供者に懸賞金を出す場合があるが、この場合にもPRCは情報提供者にとって都合のよい対象であるという。PRCはたとえ情報提供者が事件に関与していることが疑われたとしても、関係諸国当局に通報することはなく、また逆に、通報することで危険が提供者に及ぶ可能性があるとしても保護措置をとることもないという。
- (9) 声明の内容は外務省のホームページに公開されている(www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2002/sei\_terror.html 2006年12月28日アクセス)。
- (10) APECのホームページで、各国の報告内容などについてはみることができる(http://www.apec.org/apec/apec\_groups/som\_special\_task\_groups/counter-terrorism/secure\_trade\_in\_the.html 2006年12月28日アクセス)。
- (11) 各船舶および港湾施設が、たとえば危険物の持ち込みなどに対してその予防や持ち込まれた際に適切な処置が行える装置または手段を整えているかといった、保安上の危険への対応について、政府が承認をしなければならない

- ( ISPS Code Part A Sec. 9, Sec. 16 )。また改正SOLAS条約XI-2章第6 規則では、海賊やテロリストに船舶が襲われた際に、衛星通信装置を利用して、船名や船舶の位置を安全ボタンを押すだけで自動的に関係当局に通報する船舶保安警報装置 ( SSAS ) の搭載を各船舶に義務づけている。
- (12) これらの文書の原文および日本語訳については、日本船主協会のホームページの「海賊インフォメーション」の項を参照のこと ( <http://www.jsanet.or.jp/pirate/index.html> 2006年12月28日アクセス )。
- (13) 東南アジア諸国は、とくにインドネシアやマレーシアは自国の領海内に、パトロールや自国船籍の船舶の保護のために外国の軍艦や武装した政府の船舶が存在することには当然強い抵抗感をもっており、それは、とりわけ日本に対しては海上保安庁の船舶であっても強い不信感がある。その結果、海上保安庁と各国の沿岸警備機関との協力は、共同パトロールではなく合同演習にとどまり、沿岸国自身の取締りの能力を向上させるような援助内容で合意された ( Valencia [ 2005: 111 ] )。
- (14) マレーシア海事研究所 ( Maritime Institute of Malaysia ) のイスカンダー・サズラン主任研究員はインタビューの際、マレーシアやインドネシアは、中国とアメリカという2つの大国の間でどちらに片寄ることもなく自らの主権を守り、またアメリカを支持することでかえってテロの脅威に晒されることもしたくないと述べた。
- (15) 2005年6月に行われた日本とインドネシアの首脳会談でも「海洋問題に関する日本・インドネシア共同ステートメント」において、「マラッカ海峡の航行の安全のため、沿岸国の海上法執行機関の能力を強化するための利用国による積極的な協力および支援がとくに重要である」ことが確認された。
- (16) たとえばフィリピン修正刑法では、Sec. 3で、公海上およびフィリピン領水内での海賊行為及び反乱行為を定め、122条で海賊行為を公海及びフィリピン領水内において、船舶を攻撃、又は奪取し、もしくは当該船舶の乗組員でも乗客としてでもなく、船舶の積荷、装備品、または乗組員や乗客の持ち物の全部もしくは一部を強奪すること、と規定している。
- (17) この問題については、柴田 [ 2005 ] を参照のこと。
- (18) フィリピンの海事関係の弁護士との話では、罪刑法定主義から、決して、刑法の海賊の規定をテロにも拡大解釈するようなことはないと述べていた。

## 〔参考文献〕

### 日本語文献

飯田忠雄 [ 1967 ] 『海賊行為の法律的研究』海上保安研究会。

- 柴田明穂 [ 2005 ] 「国際法制度におけるNGOの機能と現実」(『ジュリスト』1299号, 10月, pp. 9-15)。
- 島田征夫・林司宣編 [ 2005 ] 『海洋法テキストブック』有信堂。
- 中谷和弘 [ 2001 ] 「海賊(万国海法会シンガポール国際会議報告)」(『海法会誌』復刊第45号, 12月, pp. 43-71)。
- [ 2003 ] 「海賊に関する法律問題」(落合誠一・江頭憲治郎編『日本海法会創立百周年祝賀 海法大系』商事法務)。
- 中村洸 [ 1995 ] 「海賊行為」(国際法学会編『国際関係法辞典』三省堂)。
- 村上暦造 [ 2001 ] 「現代の海上犯罪とその取締り」(国際法学会編『日本と国際法の100年第3巻 海』三省堂)。
- 山本草二 [ 1992 ] 『海洋法』三省堂。
- 横田喜三郎 [ 1959 ] 『海の国際法 上巻』有斐閣。
- 読売新聞社会部 [ 2000 ] 『マラッカ海賊海峡』ワック出版部。

#### 外国語文献

- Chaikin, G. [ 2005 ] " Piracy in Asia: International Co-operation and Japan's Role, " in Johnson and Valencia eds. [ 2005 ]
- Churchill, R. R. and A. V. Lowe [ 1992 ] *The Law of the Sea*, Manchester: Manchester University Press.
- CMI [ 2000 ] *Yearbook 2000*.
- Constantinople, G. R.[ 1986 ] " Towards a New Definition of Piracy: The Achille Lauro Incident, " *Virginia Journal of International Law*, Vol.26, pp.723-753.
- Djalal, Hasjim [ 2005 ] " Combating Piracy: Co-Operation Needs, Effort, and Challenges, " in Johnson and Valencia eds. [ 2005 ]
- Dubner, B. H. [ 1980 ] *The Law of International Sea Piracy*, The Hague, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Harvard Research in International Law [ 1932 ] " Draft Convention on Piracy with Comments, " *American Journal of International Law*, Vol.26, Supp. pp.739-872.
- ILM[ 1985 ] " Press Briefing by U.S. President, Principal Deputy Press Secretary and Assistant to the President for National Security Affairs[ October 10-11, 1985 ] " *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol.21 No.41 , October 14, 1985; reproduced in *International Legal Materials*, Vol.24, No.6, November, 1985, pp. 1512-1516.
- IMB( ICC International Maritime Bureau )[ 2005 ] *Piracy and Armed Robbery against Ships, Report for the Period 1 January-30 September 2005*.
- [ 2006 ] *Piracy and Armed Robbery against Ships, Report for the Period 1 January-31 March 2006*.



IMO [ 2000 ] “Piracy and Armed Robbery at Sea,” *Focus on IMO*.

Johnson, D. and M. Valencia eds. [ 2005 ] *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues, and Responses*, Singapore: ISEAS.

Lauterpacht, Q. C. ed[ 1955 ] *Oppenheim's International Law*, 8 th ed., Vol. I, London: Longmans, Green And Co.

Ong, Graham G. [ 2005 ] “Ships Can Be Dangerous, Too: Coupling Piracy and Terrorism in Southeast Asia’s Maritime Security Framework,” in Johnson and Valencia eds. [ 2005 ]

Rubin, A. P. [ 1992 ] “Piracy,” in R. Bernhardt eds., *Encyclopaedia of Public International Law*, Vol. I, Amsterdam: North-Holland.

Valencia, Mark J. [ 2005 ] “Piracy and Politics in Southeast Asia,” in Johnson and Valencia eds. [ 2005 ]